

法律法规释义系列

中华人民共和国 中国人民银行法 释 义

李大伟 李红华 主编

中国法制出版社

中华人民共和国中国 人民银行法释义

主 编	李大伟	李红华	
编写人员	赵晓琳	李红华	程家升
	孙向齐	危 薇	陈 丽
	周 鹂		

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国中国人民银行法释义/李大伟
李红华主编. —北京: 中国法制出版社, 2004.1

ISBN 7-80182-159-9

I. 中… II. ①李…②李… III. 银行法-注释-中国
IV. D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 045883 号

中华人民共和国中国人民银行法释义

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO ZHONGGUO RENMIN YINHANGFA SHIYI

主编/李大伟 李红华

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32

印张/7.25 字数/178 千

版次/2004 年 1 月第 1 版

2004 年 1 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-159-9/D·1125

定价: 13.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

发行部电话: 66062752

编辑部电话: 66078158

邮购部电话: 66033288

读者俱乐部电话: 66026596

目 录

第一章 总 则	(1)
第一条 【立法目的】	(2)
第二条 【性质和地位】	(4)
第三条 【货币政策目标】	(8)
第四条 【职责】	(14)
第五条 【制定货币政策的权限】	(18)
第六条 【与立法机关的关系】	(21)
第七条 【与行政机关的关系】	(23)
第八条 【资本结构】	(26)
第九条 【金融监管协调机制】	(29)
第二章 组织机构	(33)
第十条 【行长、副行长的人数及其任免】	(33)
第十一条 【行长负责制】	(35)
第十二条 【货币政策委员会的设立及职责】	(36)
第十三条 【分支机构】	(42)
第十四条 【内部人员的一般义务】	(44)
第十五条 【内部人员的保密义务】	(47)
第三章 人民币	(53)
第十六条 【人民币的法律地位和职能】	(54)
第十七条 【人民币的主币与辅币】	(56)
第十八条 【人民币的印制和发行】	(57)

第十九条	【人民币的保护】	(60)
第二十条	【代币票券印制、发行的禁止】	(62)
第二十一条	【残损人民币的兑换、收回、销毁】	(63)
第二十二条	【人民币发行库与发行基金】	(65)
第四章	业 务	(69)
第二十三条	【货币政策工具】	(70)
第二十四条	【经理国库】	(83)
第二十五条	【政府债券的代理发行和兑付】	(86)
第二十六条	【为银行业金融机构开立账户】	(88)
第二十七条	【清算业务】	(90)
第二十八条	【贷款业务】	(93)
第二十九条	【人民银行向政府财政透支，直接 认购、包销政府债券的禁止】	(96)
第三十条	【向政府、非银行金融机构、其他单 位和个人提供贷款、担保的禁止】	(98)
第五章	金融监督管理	(103)
第三十一条	【中国人民银行金融监督管理职 能的目标和内容】	(103)
第三十二条	【中国人民银行的监督检查权】	(105)
第三十三条	【建议检查监督权】	(116)
第三十四条	【对银行业金融机构的直接监督 检查权】	(117)
第三十五条	【要求报送资料权和信息共享机制】	(118)
第三十六条	【编制全国金融统计数据、报表并 公布的职责】	(122)
第三十七条	【加强内部管理的职责】	(124)
第六章	财 务 会 计	(126)
第三十八条	【财务预算管理制度】	(126)

第三十九条	【利润上缴财政, 亏损中央弥补】	(130)
第四十条	【财务收支和会计、审计制度】	(131)
第四十一条	【财务会计报表的编制与会计年度】	(133)
第七章	法律责任	(137)
第四十二条	【伪造、变造人民币, 出售伪造、 变造人民币的法律责任】	(139)
第四十三条	【购买伪造、变造的人民币或者明 知是伪造、变造的人民币而持有、 使用的法律责任】	(143)
第四十四条	【非法使用人民币图样的法律责任】	(145)
第四十五条	【印制、发售代币票券的法律责任】	(145)
第四十六条	【金融机构违反规定的法律责任】	(146)
第四十七条	【受到行政处罚的当事人提起行政 诉讼的权利】	(152)
第四十八条	【中国人民银行的相关工作人员的 法律责任】	(155)
第四十九条	【强令中国人民银行及其工作人员 违法提供贷款或者担保的法律责 任】	(158)
第五十条	【中国人民银行的工作人员泄露国家 秘密或者所知悉的商业秘密的法律 责任】	(159)
第五十一条	【中国人民银行工作人员贪污受贿、 徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守的 法律责任】	(162)
第八章	附 则	(166)
第五十二条	【本法的适用对象】	(166)
第五十三条	【本法的效力范围】	(167)

附：

中华人民共和国中国人民银行法	(170)
(2003 年 12 月 27 日)	
中华人民共和国银行业监督管理法	(178)
(2003 年 12 月 27 日)	
中华人民共和国商业银行法	(187)
(2003 年 12 月 27 日)	
中国人民银行货币政策委员会条例	(203)
(1997 年 4 月 15 日)	
非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法	(207)
(1998 年 7 月 13 日)	
金融违法行为处罚办法	(212)
(1999 年 2 月 22 日)	
金融机构反洗钱规定	(223)
(2003 年 1 月 3 日)	

第一章 总 则

作为总则，本章是对《中华人民共和国中国人民银行法》的一些原则性、概括性的规定。内容包括立法目的、中国人民银行的性质和地位、我国货币政策的目标、人民银行的具体职责、制定货币政策的权限以及和立法机关、行政机关的关系，等等。这些规定，对于中国人民银行作为中央银行开展工作起着总体的指导作用，对于正确理解和适用《中华人民共和国中国人民银行法》具有重要的意义。

1995年3月18日，八届人大三次会议正式通过了《中华人民共和国中国人民银行法》，并于通过之日起公布施行。这是我们建国以来颁布实施的第一部金融大法，它不仅标志着我国金融法制化建设取得了重大进展，而且也为确保我国货币信贷政策的制定与贯彻执行，为维护人民币币值稳定，加强金融监管，防范金融风险，保证金融体系稳健运行，促进经济增长打下了良好的法律基础。从1979年开始酝酿到起草、修改，反复征求意见，直至最后通过，其间经过了16年的时间。它的出台是在不断总结我国金融体制改革和金融司法实践经验并充分借鉴国际金融业发展有益探索的基础上制定出来的。但是，随着我国金融体制改革和对外开放的不断深入，现有的金融体制格局发生了重大变化。《商业银行法》、《保险法》、《证券法》的陆续颁布实施，证监会、保监会和银监会的成立，产生了一些新的金融法律关系和法律主体，而《中国人民银行法》并没有将其归纳概括进去并反映这些变化。加入WTO后，我国金融体制将面临越来越多的外

来冲击。在这种复杂的背景下,《中华人民共和国中国人民银行法》的修改被提上了日程。

此次修改共计 25 处,修改后条文增加至 53 条。本章共修改五处,其中第九条为增加的内容。

第一条 【立法目的】 为了确立中国人民银行的地位,明确其职责,保证国家货币政策的正确制定和执行,建立和完善中央银行宏观调控体系,维护金融稳定,制定本法。

【释义】 本条是关于立法目的的规定。

与原法相比,最明显的一处修改就是将中国人民银行由“加强对金融业的监督管理”变为“维护金融稳定”,即中国人民银行不再行使对金融业的监管职能,交由 2003 年 4 月 29 日挂牌成立的中国银行业监督管理委员会(简称银监会)行使。概括地说,制定《中国人民银行法》的立法目的,就是要把中国人民银行办成真正的中央银行。

1. 关于确立中国人民银行的地位,明确其职责。改革开放十几年来,金融领域出现几次大的波动,中国人民银行作为中央银行,难以很好地发挥其应有的作用,重要原因之一就是它的性质、地位和职责没有清楚地界定。因此,修改《中国人民银行法》主要的、直接的目的就是要以法律形式确立中国人民银行的性质、地位和职责,适应我国金融体制改革的方向与要求。中国人民银行作为中央银行,其含义可概括为三句话:政府的银行、发行的银行和银行的银行。作为政府的银行,主要职能应该是:(1) 制定并执行货币政策;(2) 实施金融监管;(3) 管理国家外汇、金银储备;(4) 经理国库业务;(5) 代表政府从事政府间国际金融活动。作为发行的银行,主要指:货币发行、现金投放、调度库款等方面的职能。作为银行的银行,主要是指在缴存存款

准备金、承担最后贷款人，为各金融机构办理清算等方面的职能。

2. 关于保证国家货币政策的正确制定和执行。货币政策是中央银行为实现既定的经济目标，运用各种工具调节货币供应和信贷规模，进而影响宏观经济的方针、政策的总和。货币政策也是中央银行发挥其职能和作用的集中体现，与国民经济健康发展有着密切的联系，是国家宏观经济调控的重要内容。制定《中国人民银行法》就是要保证货币政策的正确制定和执行，并以法律的形式明确中国人民银行以稳定币值为首要目标和前提条件，兼顾发展经济的要求来制定货币政策目标。

3. 关于建立和完善中央银行宏观调控体系。所谓中央银行宏观调控体系，主要是指中央银行运用信贷、利率和汇率等政策、措施及手段，实现对货币供求总量、信贷投资规模及进出口总量的宏观控制。由于社会主义市场经济条件的特殊性，尤其要强化这一调控体系。因此，这次修改《中国人民银行法》的目的之一就是要建立和完善我国的中央银行宏观调控体系。

4. 关于维护金融稳定。市场因素和非市场因素同时制约着金融体系的稳定和发展。金融稳定并非一个部门概念，而是市场作用、政策作用、金融制度因素、公众预期、对外国资本的依赖和对投机资本的防范等多个因素的共同效应。金融稳定是指金融市场的均衡，即：外部条件不改变的前提下，利率、汇率、货币供给量和官方储备等变量处于和谐共存的状态。保持我国金融稳定的标志：(1) 低通货膨胀，物价涨幅低于经济增长率。(2) 汇率基本稳定。(3) 银行支付自如，银行存款特别是储蓄存款不发生大幅度滑坡，保证储蓄存款足额支取，保证企业、单位转账支付。(4) 保持足够的对外清偿支付能力，不发生全局性或大面积对外偿债困难或支付紧张，国家外汇储备保持合理规模。(5) 外资不出现大规模抽逃。(6) 现金不出现失控性投放。(7) 股票市

场不暴涨暴跌。(8) 中央银行拥有有效的金融监管手段和足够的调控能力。过去, 人民银行实施金融宏观调控, 维护金融稳定主要是通过对银行业金融机构的设立审批、业务审批、高级管理人员任职资格审查和监管指导等直接调控方式来实现的。监管职能分离后, 人民银行对金融业宏观调控和维护金融体系稳定的方式将发生重要变化: 一是要从国家经济金融安全的高度, 对金融业的整体风险、金融控股公司以及交叉性金融工具的风险进行监测和评估, 履行好最后贷款人职责, 防范和化解系统性金融风险; 二是在我国加入世贸组织和金融全球化发展背景下, 人民银行要从提高金融业国际竞争力和维护国家利益的高度, 研究制定金融业的有关改革发展和对外开放战略, 促进银行、证券、保险三大行业的协调对外; 三是在我国 20 多年的经济转轨过程中, 金融业积累了大量的风险和历史包袱。近年来尽管采取各种监管和救助措施化解了部分金融风险, 但金融业长期积累的金融风险和历史包袱仍然较重。今后金融机构的重组和市场退出仍会不断发生。为保证对我国金融体系的整体信心和支付体系的有效运行, 今后中央银行对与此相关的最终救助和相应的资产管理任务仍相当繁重; 四是我国是对资本项目实行外汇管制的国家, 为加强国际收支平衡管理和风险预警, 防范国际资本流动的冲击, 必须加强国家外汇储备的管理和加强对金融机构有关外汇业务的监控。这部分职能由国家外汇管理局承担, 中央银行必须加强相应的配套、协调工作和政策研究与制定工作。

第二条 【性质和地位】 中国人民银行是中华人民共和国的中央银行。

中国人民银行在国务院领导下, 制定和执行货币政策, 防范和化解金融风险, 维护金融稳定。

【释义】 本条是关于中国人民银行性质和地位的规定。

1995年颁布的《中国人民银行法》第二条共有两款，第一款“中国人民银行是中华人民共和国的中央银行。”在修改后的《中华人民共和国中国人民银行法》中得以保留，未加变动。该款确立了中国中央银行作为我国中央银行的地位。

中央银行代表国家进行金融调控与管理，是具有国家机构性质的特殊金融机构，具有主次有别的两重属性，一方面中央银行是银行，但不是一般银行，而是一个特殊的银行；另一方面中央银行是国家机构，但不是一般的国家机构，而是一个特殊的国家机构。在这两重属性中，银行属性是基础，国家机构属性是主导。银行职能与国家职能加以结合和调整，就是中央银行。

首先，中央银行与商业银行不同，是特殊的金融机构，表现在：(1) 特殊的经营目的。中央银行和一般金融机构尽管都从事货币信用活动，但其经营目的却截然不同，一般金融机构是特殊的企业，经营的目的是为了获取利润。而中央银行在从事货币信用活动中虽然也能获得一定的盈利，但它并不以获取利润为目的，而是代表国家制定和执行统一的货币金融政策，监督各国金融机构在本国的业务活动，通过货币信用活动来调整货币资金活动，从而达到一定的宏观经济目的。(2) 特殊的业务对象。一般金融机构都以众多的企业和个人为业务对象，而中央银行则不以工商企业和个人为业务对象，而是以金融机构和政府为业务对象。(3) 拥有法定特权。中央银行都享有国家法律赋予的某些特权，这是一般金融机构所无法比拟的。一般金融机构在国家金融法规许可的范围内从事货币资金的营运，是一个独立的企业法人，只有一般的法人权利；而中央银行作为一个国家机关则享有法律赋予的种种特权。例如：垄断货币发行；集中管理存款准备金；代理国家进行国际金融交流，这样，中央银行就成为居于商业银行和其他金融机构之上的特殊法人，是政府的银行，处于超然地位，甚至在一些国家享有部分立法行政权，具有很高的独立

性。(4)特殊的领导成员组成。一般金融机构的领导成员是由创立者担任或按股权多少通过股东大会选举产生，而对中央银行来说，不论其组织形式是怎样，领导成员均是由国家政府任命和推荐，而且有一定的任期。例如，美国联邦储备委员会的七名理事，都是由总统任命；英格兰银行的十八名理事由政府推荐，英王任命。(5)特殊的业务方式。

虽然中央银行业务经营内容也主要是存贷汇，但方式与一般金融机构显著不同。第一，中央银行的存款主要是由财政存款和金融机构的准备金存款构成。财政存款是中央银行代理国家金库的结果，纯属保管性质，存款准备金和往来存款户的存款，是中央银行集中存款储备和为票据清算服务的结果，属于调节性质和服务性质。所以，中央银行一般对存款不付利息或付息很低，并由中央银行自主决定，不是根据市场供求关系决定；同时中央银行还可以通过调整存款准备金比率使其存款增加或减少。第二，在运用资金时，更多的基于对宏观经济形势的考虑，而不存在安全性、盈利性、流动性问题。并且，中央银行的资金运用许多都是短期调节性的。第三，为了加强其权威，并有利于国内外有关方面了解其金融政策，中央银行要定期公布其业务状况及有关资料，而一般金融机构则不必要这样做。

以上说明中央银行代表国家制定和执行宏观金融调控管理政策，商业银行和其他金融机构作为企业，从事微观金融活动。

第二款修改为：“中国人民银行在国务院领导下，制定和执行货币政策，防范和化解金融风险，维护金融稳定。”本款将中国人民银行原有的“对金融业实施监督管理”的职能移交给银监会。新《中国人民银行法》加强了央行的独立地位，人民银行作为中央银行的主要职能是制定和执行货币政策。两大职能分离的原因在于：在金融开放的条件下，货币政策与金融监管的专业性有所增强，它们之间功能差异不断扩大，由此产生了两者之间职

能分离的需要：

第一，有利于提高两大职能的专业化水平。一方面，专注于货币政策的中央银行其独立性将大大提高，视野更加开阔，从较多地关注商业银行扩大到更多地着眼于整个金融体系、产业部门和实体经济，不断地完善有关金融机构运行规则和改进金融业宏观调控政策，这有助于克服通货紧缩趋势，保持宏观经济的长期稳定；另一方面，银监会的设立有利于提高监管效率和监管的专业化水平，必将带来监管理念、技术、方式的创新，从而使中国的银行监管稳步走向专业化、国际化。

第二，有利于解决两职能的目标冲突。金融监管和货币政策所希望达到的目标有时是冲突的。一般来说，宏观货币政策同经济同期反向变化；而微观监管政策同经济周期正向变化。两种不同职能如集于央行一身，往往导致同步震荡，一紧都紧，一松都松。

第三，有利于避免央行贷款中“道德风险”的发生。当单个银行或整个银行体系出现流动性困难时，央行出于防止金融系统风险的考虑，以最后贷款人的身份给予援助。这相当于放松了货币政策，容易导致通货膨胀。并且在这种预期下，商业银行往往缺乏动力去遵守审慎经营原则和市场约束，甚至还会倾向于采用高风险经营策略，加大央行贷款中“道德风险”的发生。

第四，有利于维护中央银行信誉和可靠性。央行的公正性、客观性极大地左右着公众对一国经济的信心。货币政策的目标愈来愈易被量化，如设立通货膨胀率为中间目标，这意味着货币政策的成功与否相对透明。并且，货币政策的得失成败往往很难归咎于一个机构，它可能是传导机制中的某个环节出问题。相比之下，金融监管工作既难被量化又缺乏透明度，一旦出问题，不论何种原因，央行一定都责无旁贷，这会有损央行的权威性、可信度和独立性。

原《中国人民银行法》遇到的最大问题是，设立银监会之后，新的银监会没有办法直接行使权力，因为《中国人民银行法》明确规定金融监管的职能由中国人民银行来行使。如果不修改《中国人民银行法》以及其他相关法律，银监会的地位会非常尴尬，例如，按照《商业银行法》，银监会的职权行使在法律上就只能通过人民银行的委托。又比如，按照《行政诉讼法》的规定，委托机构是行政诉讼的被告，如果不修改法律，银监会就只能是人民银行委托行使职权的组织，如果监管对象不服，提出行政诉讼的话，人民银行仍然是这类行政诉讼中的被告。修改后的《中国人民银行法》从法律依据上解决了这一问题。

关于人民银行的地位问题。一般认为，中央银行在履行制定与实施货币政策职能时具有一定的自主性，在一定条件下可以不接受来自政府的指令，亦不必与政府协商，而无条件地拥有自主决定维持或变更现行货币政策的权力。但是这种独立自主的权力具有明显的界限，人民银行最终还是国务院的一个工作部门，要在国务院的统一领导之下开展工作，服从国务院的统一安排和协调。如何确保中国人民银行独立地制定和执行货币政策，从中国目前的实践来看，让中央银行直接对全国人民代表大会负责，具有一定的难度，况且要求中央银行直接对立法机关负责并不是惟一保持中央银行独立性的途径。这种独立性的保持，更多是一种政府运作的习惯问题和认识问题。修改后的人民银行法仍然坚持了中国人民银行在国务院领导下制定和实施货币政策的规定。

第三条 【货币政策目标】 货币政策目标是保持货币币值的稳定，并以此促进经济增长。

【释义】 本条是关于货币政策目标的规定。

货币政策是指国家为实现一定的宏观经济目标所制定的关于货币供应和货币流通管理的基本方针和基本准则，是宏观调控的

最主要的工具之一。

市场经济是货币经济。这表明了货币在市场经济条件下对经济活动的作用是巨大的，没有货币，经济就难以运行，真正体现了货币是“生产的第一推动力”，（马克思）。因此，币值稳定是经济增长的内在要求，是经济平稳健康发展的重要保证。

第一，币值稳定可以减少经济发展过程中的不确定性和风险性，从而使生产经营活动正常运行。由于币值不稳定而造成的不确定性和风险性，会使生产经营者产生短期行为，在投资上追求“短、平、快”，不愿投资于周期长、回报率低的基础产业，从而会形成短线更短，长线更长的不良循环，使社会资源不能得到合理配置，造成资源的浪费和无效使用。同时为了消除经济活动中的不确定性和防范风险本身就需要花费成本，这也是资源的一种浪费。总之，币值不稳，会打破经济活动的常态，干扰生产经营活动的正常运行，造成经济行为的混乱和无序，最终影响产出水平。

第二，币值稳定为经济核算和评价提供了一个稳定的尺度。不论是从宏观的角度说，为了真实地比较不同时期国民经济发展状况或同一时期不同部门的发展情况；还是从微观角度来说，为了企业的经济效益，货币作为价值尺度，应该是一个稳定的量，以便利用货币精确核算成本、价格、利润，评价生产经营成果。否则，就会造成核算和评价的失真。在通货膨胀的条件下，名义经济增长率必然高于实际经济增长率，甚至实际经济增长率会为零或为负数，这就会出现经济增长的表象与实质的相分离或相背离，呈现经济增长的虚假化。所以也需要有稳定的价值尺度测度真实的经济增长水平。

第三，币值稳定是市场稳定的重要条件。在币值稳定的情况下，才不致造成市场价格信号失真、市场供求关系扭曲，从而也才不致误导企业市场行为和企业资本投向，避免经济发展过程的

起伏波动，从而促进经济平稳发展。

第四，币值稳定是增加社会可用资金的保证。一般来说，投资增加是经济增长的一个重要因素。在投资等于储蓄的现代经济条件下，投资的增加依赖于社会储蓄的增长。但在币值不稳、物价上涨频繁且升幅水平接近甚至超过利率时，社会储蓄不仅不会增加，而势必减少，造成银行存款减少和人们对政府或公司债券需求的减少。这就使得社会可用资金减少，融资成本上升，导致投资下降。投资下降既可能造成经济增长量上的衰减，也可能造成经济增长结构的失衡。

第五，币值稳定，有利于调动劳动者的积极性，从而加速经济增长。币值稳定，可以保证劳动者的货币收入，保持其购买力水平；而通货膨胀，则会降低劳动者的实际生活水平，实际上从劳动者那里征收了通货膨胀税。因此保持货币稳定，也就是保护劳动者的利益；保护劳动者的利益，才有利于调动劳动者的积极性，从而能使要素生产率提高，加速经济增长。

反之，经济增长对币值稳定也有反作用。第一，不同的经济增长方式对货币币值稳定具有不同的作用。这里我们分析粗放型经济增长方式和集约型经济增长方式对货币币值的影响。粗放型的经济增长方式是以高投入和低产出为特征的经济增长方式。在这种增长方式下，为了满足一定速度的增长必然以较大的资本生产要素的投入为其前提条件。唯有如此，才能保生产规模的扩大和产出的增加，在投入产出关系中投入所占比重较大，为了保证一定的经济规模和速度，往往会逼迫货币的超经济发行。因而，在粗放型经济增长方式下，货币币值往往具有下降的趋势。在此情态下，如果加之货币政策不当，调控乏力，通货膨胀必然成其为伴生现象。我国现阶段的经济增长方式和通货膨胀的关系就属此类别。集约型的经济增长方式是以低投入和高产出为特征的经济增长方式。在这种经济增长方式下，经济的增长主要是靠技术